

Ulf Pallme König

*George Turner, Hochschulreformen - Eine unendliche Geschichte seit den 1950er Jahren, Verlag Duncker und Humblot, Berlin, 2018,*

ISBN 978- 3- 428-15424-1, 79,90 Euro

Eingeweihte wissen, wie schwierig es ist, angesichts der föderalistischen Strukturen in Deutschland und damit der Verantwortlichkeit von 16 Bundesländern für das Hochschulwesen – der Bund mit seinen Zuständigkeiten zuvorderst für die Bundeswehrhochschulen einmal ausgeklammert – seine wesentlichen Elemente einigermaßen verlässlich herauszuarbeiten und zu bewerten. Meist bleibt es zwangsläufig eher bei der Behandlung von Einzelthemen wie etwa der Exzellenzinitiative, der (Gemeinschafts-)Finanzierung von Hochschulen, des wissenschaftlichen Nachwuchses, des Promotionswesens oder des wissenschaftlichen Fehlverhaltens; dass diese lediglich beispielhaft dargelegten Themen natürlich um zahlreiche weitere wissenschaftspolitische Vorhaben und Aspekte der jüngeren und weiteren Vergangenheit angereichert werden können, bedarf keiner weiteren Erwähnung. Soweit sie diskutiert werden, weist ihre Behandlung aber meist den Mangel auf, dass sie nicht in einen größeren Zusammenhang gestellt werden und der Frage nachgegangen wird, wie sie sich auch unter Berücksichtigung früherer Projekte und Initiativen gesamtwissenschaftspolitisch einordnen und bewerten lassen.

In diese Lücke stößt das 2018 im Verlag Duncker und Humblot erschienene Buch von George Turner mit dem Titel „Hochschulreformen – Eine unendliche Geschichte seit den 1950er Jahren“. Der Werdegang des Verfassers verrät nachdrücklich, dass kaum ein anderer in der Lage wäre, so profund und aus unterschiedlichen beruflichen Erkenntnislagen und Erfahrungen heraus darzustellen, wie wechselhaft Hochschulpolitik in den letzten sechs Jahrzehnten gewesen ist und sich bis heute darstellt oder – mit den Worten des Verfassers des Buches gesagt –, dass „es an einem Hauptnenner in der Hochschulpolitik fehlt“.

George Turner wurde 1935 in Ostpreußen geboren. Er studierte Rechtswissenschaften an der Universität Göttingen, wo er auch promovierte. Von 1963 bis 1970 war er an der Technischen Universität Clausthal tätig, an der er nach seiner Habilitation im Jahr 1966 zu einem bergrechtlichen Thema 1968 zum Wissenschaftlichen Rat und Professor ernannt wurde. Von 1970 bis 1986 war Turner Präsident der Universität Hohenheim und nahm

während dieser Zeit von 1979 bis 1983 über zwei Wahlperioden hinweg das Amt des Präsidenten der Westdeutschen Hochschulrektorenkonferenz wahr. 1986 wechselte er nach Berlin, wo er von 1986 bis 1989 parteiloser Senator für Wissenschaft und Forschung in dem von dem Regierenden Bürgermeister Eberhard Diepgen geführten Senat war. Bis 2000 war er sodann ordentlicher Professor für Wirtschafts- und Agrarrecht an der Universität Hohenheim und zugleich Gastprofessor an der Humboldt-Universität in Berlin.

Turner hat sich seit je her in Veröffentlichungen, die einen außerordentlich stattlichen Umfang einnehmen, mit nahezu allen wissenschaftspolitischen Themen, die seit Anfang der 70er Jahre eine Rolle spielen, befasst. Noch heute setzt er sich ebenso kritisch wie streitbar mit aktuellen wissenschaftspolitisch relevanten Ereignissen und Themenkreisen alle 14 Tage in einer Kolumne im TAGESSPIEGEL auseinander.

Mit dem jetzigen Buch, das er auch mit Blick auf seine über Jahrzehnte hinweg greifenden Publikationen als eine Art „persönlicher Rechenschaftslegung“ begreifen will, knüpft Turner an sein 2001 ebenfalls im Verlag Duncker und Humblot erschienenes Buch mit dem Titel „Hochschule zwischen Vorstellung und Wirklichkeit. Zur Geschichte der Hochschulen im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts“ an. Allerdings geht das vorliegende Werk – worauf der Verfasser in seinem Vorwort ausdrücklich hinweist – über eine Überarbeitung, gleichsam über eine 2. Auflage, insofern hinaus, als sich nicht nur der Titel geändert hat und die Gliederung anderen Kriterien folgt. Vielmehr verzichtet der Autor – anders als im ersten Buch – nunmehr für die Darstellung der Erscheinungen des Hochschulwesens nach der Jahrtausendwende überwiegend auf eine detaillierte Form und versucht stattdessen, wesentliche Leitlinien und Entwicklungsalternativen in der Hochschulpolitik aufzuzeigen. Gleichwohl finden sich auch im neuen Buch naturgemäß viele Passagen des 1. Buches wieder, so dass Turner mit dem jetzigen Werk von den 1950er Jahren an bis 2017, dem Zeitpunkt der Abgabe des Manuskriptes, eine Gesamtbetrachtung der Hochschulreformen und ihrer Auswirkungen vorlegen kann.

Vor diesem Hintergrund befasst sich das jetzige Buch mit der „Entwicklung des Hochschulwesens“ (Teil A), mit „Reformprojekten“ sowie „Gegenständen der Hochschulpolitik“ (Teil B) und – gewissermaßen als Resümee der vorgelegten Untersuchungen – mit „Perspektiven“ (Teil C). Ergänzt wird das Werk am Anfang durch ein Vorwort und Inhaltsverzeichnis und am Schluss durch ein Literatur- und Quellenverzeichnis sowie ein Personen- und Stichwortverzeichnis. Die soeben unter dem Gesichtspunkt der Gliederung aufgeführten Teile sind vom Umfang her – inhaltsbedingt – sehr unterschiedlich. So umfassen von den insgesamt 328 Textseiten Teil A 20 Seiten, Teil B als Schwerpunkt des Werkes 303 Seiten und Teil C 5 Seiten.

In Teil A (S. 17-36) beschäftigt sich Turner mit der Entwicklung des Hochschulwesens in Deutschland. Auch wenn dieser Teil vom Umfang her kurz gehalten ist, vermittelt er für die den gesamten Beitrag durchziehende Botschaft – „Irrungen und Wirrungen in der Hochschulpolitik“ – entscheidende Hinweise darauf, dass sich daran über Jahrzehnte nichts Grundlegendes geändert hat. Der Verfasser betrachtet zunächst die Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg, um sich dann den „goldenen Fünfzigerjahren“ zu widmen. Unter dem Stichwort „Ausbildungsrevolution“, die ihren Ursprung bereits in den 50er Jahren hatte, geht er insbesondere der 68er-Bewegung und hier vor allem der Frage nach, ob und in welcher Weise sie eine Reform der (Ordinarien-) Universitäten in Gang gesetzt hat. Am Ende dieses Teils widmet er sich Vorhaben, die zunächst von einem Reformkonsens der politischen Parteien getragen wurden (z.B. Implementierung eines Hochschulbau- und Ausbildungsförderungsgesetzes, Einführung des Hochschultyps Fachhochschulen sowie Schaffung einer Bund/Länder-Kommission für die Bildungsplanung und Forschungsförderung), dann aber im Verlaufe der 70er, Anfang der 80er Jahre eher in den Bereich der Konfrontation gerieten, weil parteipolitische Polarisierung und Ideologisierung der Bildungspolitik zunahmen mit der Folge, dass Vorhaben bei einem Regierungswechsel wieder aufgehoben und durch andere ersetzt wurden – ein Zustand, der sich, betrachtet man insbesondere die Hochschulgesetzgebung, bis heute erhalten hat. Einhergehend mit der zunehmenden Polarisierung führte auch die Verschlechterung der ökonomischen Rahmenbedingungen zu Einbrüchen der seinerzeitigen Reformpläne, weil damit nicht nur eine nicht mehr so üppige Bereitstellung von Mitteln für die Hochschulen, sondern vielmehr auch Einsparungsnotwendigkeiten verbunden waren. Daran

änderte auch das Hochschulrahmengesetz 1976 nichts, das – so Turner – als kleinster gemeinsamer Nenner aller politischen Kräfte und als Zeichen von Resignation gelten habe. Die bereits in dieser Zeit angelegte und in der Folgezeit zunehmende Konsequenz war, dass sich der Bund nach und nach – durch Beispiele belegt (vgl. S. 36) – aus dem „Gehege der Länderhoheit“ für den Hochschulbereich im Wesentlichen zurückzog.

Teil B (S. 37-340) stellt den eigentlichen Kern des Buches dar, indem sich der Autor detailliert und akribisch mit maßgeblichen Gegenständen der Hochschulpolitik bis hin zu einschlägigen, bis in die jüngste Vergangenheit hineinreichenden Reformprojekten einschließlich ihrer jeweiligen Entwicklungslinien kritisch auseinandersetzt. Soweit diese im Rahmen der Gesetzgebung zu regeln sind, gelangt er bereits am Anfang seiner Überlegungen zu dem Schluss, dass die den Ländern insbesondere nach Aufgabe des Hochschulrahmengesetzes eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten zu einer Beliebigkeit und Unübersichtlichkeit von Projekten in der Hochschulpolitik geführt haben (S. 36). Zudem – so der Verfasser – bestehe ein Manko bei Gesetzesnovellierungen häufig darin, dass nur ein gesondertes Problem gelöst werde, ohne dass Folgen und Nebenwirkungen in verschiedenen Bereichen bedacht würden.

Auf dieser Grundlage befasst er sich zunächst mit Problemkreisen des „Ausbaus der Hochschulen“ unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit und -gerechtigkeit im Bildungswesen sowie mit der Bewältigung der Überlast im Rahmen der Öffnung der Hochschulen bis hin zu den auf der Basis des Art. 91b GG vereinbarten Pakten (S. 38 - 51). Im Anschluss daran setzt er sich mit Fragen der „Neuordnung“ auseinander, wobei er sich insbesondere der Gruppenuniversität und den Leitungsstrukturen innerhalb der Hochschule widmet (S. 51-89). Einen breiten Raum nimmt das Thema „Schule-Studium-Beruf“ in Anspruch, indem sich Verfasser eingehend und besonders kritisch mit den Reformen in der Schulpolitik und mit ihren Auswirkungen mit Blick auf die Aufnahme eines Studiums, mit Hochschulzugangsvoraussetzungen und Zulassungsbeschränkungen, mit der Problematik der erst eingerichteten und dann nach kurzer Zeit wieder abgeschafften Studiengebühren und der Ausbildungsförderung sowie mit Fragen der Organisation des Studiums und des Akademikerbedarfs beschäftigt (S. 89-212). Das Verhältnis von Staat und Hochschulen wird dann auf den Seiten 212-240 beleuchtet. Hier spielen vielfältige Finanzierungsfragen sowie Problemkreise der Hochschulautonomie einschließlich der Flexibilisierung der Haushalte bis hin zu Globalhaushal-

ten ebenso eine Rolle wie die Bestrebungen der Länder, trotz zwischenzeitlicher gesetzlicher, wenn auch vom Bundesverfassungsgericht gestoppter Aktivitäten des Bundes (u.a. Abschaffung der Habilitation, verbindliche Einführung der verfassten Studierendenschaft als Zwangskörperschaft) in unterschiedlicher Weise im Rahmen der ihnen im Zuge der Föderalismusreform zugewiesenen Kompetenzen eigenständige Deregulierungen vorzunehmen, ohne dafür in ausreichender Weise die erforderlichen Mittel zu haben, so dass sie weiterhin auf eine Mitfinanzierung durch den Bund angewiesen sind. Unter dem Stichwort „Wettbewerb“ wendet sich Turner sodann einerseits bezogen auf den „internen Wettbewerb“ Fragen der Personalstruktur und der Nachwuchsförderung, des Vergütungs- und Besoldungssystems, der Mittelverteilung und -verwendung und der Qualität der Lehre und Qualitätssicherung zu (S. 240-270). Darüber hinaus befasst er sich unter dem Gesichtspunkt der „Externen Konkurrenz“ mit der Problematik der Rankings und mit der Exzellenzinitiative sowie damit, ob und welche Bedeutung private Hochschulen bisher im Bereich der Universitäten erlangt haben (S. 270-317). Zum Abschluss des 2. Teils betrachtet Turner schließlich Strukturen des tertiären Bereiches, indem er sich mit den unterschiedlichen Hochschularten und mit Bestrebungen im Rahmen der Strukturreformen auch und gerade mit Blick auf Studiengänge und Fächerstrukturen befasst (S. 317-340).

In dem das Buch abschließenden Teil C (S. 341-345) zieht Verfasser ein überwiegend eher deprimierendes Fazit unter Berücksichtigung der detaillierten Befassung der zuvor kritisch diskutierten Themenkreise. Danach, so Turner, werde es nicht *die* Universität der Zukunft geben, weil es kein einheitliches Bild *der* Universität gebe und vor allem das Ergebnis der Exzellenzinitiative dafür Sorge, dass es zwischen den Universitäten nicht nur Klassenunterschiede geben werde, sondern sich auch und gerade zwischen den Universitäten, die im Exzellenzwettbewerb ohne jegliche „Trophäen“ geblieben seien, und den Fachhochschulen als Ausbildungsstätten kaum noch qualitative Unterschiede geben werde. Dafür werde auch sorgen, dass die Politik nach und nach den Fachhochschulen das eigenständige Promotionsrecht einräumen werde. Darüber hinaus, so der Verfasser, werde der Hochschulbereich, der zu den wenigen Regelungsbereichen gehöre, die den Ländern verblieben seien, nach wie vor für ständige, und mangels eines Mindestmaßes an Übereinstimmung der Akteure der verschiedenen politischen Lager für unabgestimmte und unterschiedliche Reformen anfällig bleiben. Dies gelte vor allem nach

Wahlen und dann, wenn eine „anders gefärbte Regierung als die Vorgängerin ins Amt“ komme. Und schließlich erkennt Turner nicht die Fähigkeit der Politik, bei einem Gesetzesvorhaben aus der Geschichte zu lernen. Z.B. würde das Scheitern früherer Vorhaben nicht zur Kenntnis genommen, vielmehr würden Fehler auch deswegen wiederholt, weil es an ausreichenden Kenntnissen der Materie und historischer Gegebenheiten fehle und zudem verantwortliche politische Positionen im Wissenschaftsbereich häufig aus Gründen des Proporz mit „fachfremden“ Personen besetzt würden, die mit der Wahrnehmung des Amtes überfordert seien.

Mit seinem Buch gelingt es Turner, wesentliche Gegenstände der Hochschulpolitik der letzten fünf Jahrzehnte zu analysieren, indem er sich kenntnisreich und nicht zuletzt gestützt auf eigene langjährige und vielfältige Erfahrungen in unterschiedlichen verantwortlichen Funktionen als Rechtswissenschaftler, Wissenschaftsmanger und Politiker mit Reformvorhaben und Entwicklungen im Hochschulbereich seit Mitte der 60er Jahre auseinandersetzt. Die Analyse besticht insbesondere dadurch, dass Hintergründe und Entwicklungen vor allem der unter Teil B besprochenen Themen und Vorhaben bis hin zu Personen, die sie zu verantworten haben, bis ins Detail beleuchtet werden, ohne dabei jeweils hochschulpolitische Gesamtzusammenhänge zu vernachlässigen. Zudem ist bemerkenswert und positiv herauszustellen, dass Turner bezogen auf zahlreiche Reformvorgänge nicht nur Kritik äußert, sondern sie auch mit einer klaren Sprache und Überzeugungskraft begründet. So sei etwa auf seine Äußerungen zum sog. Hochschulzukunftsgesetz in Nordrhein-Westfalen verwiesen, mit dem unter der von der Ministerpräsidentin Kraft geführten Landesregierung Regelungen des unter der von Ministerpräsident Rüttgers geführten Vorgängerregierung verabschiedeten und nicht nur von den Hochschulen in Nordrhein-Westfalen als „großer Wurf“ angesehenen Hochschulfreiheitsgesetzes wieder rückgängig gemacht wurden (S. 125 f.). In diesem Kontext stehen auch seine kritischen Feststellungen zur Einführung eines eigenen Status für Doktoranden durch den baden-württembergischen Hochschulgesetzgeber (S. 64) und zur Implementierung eines eigenständigen Promotionsrechtes für Fachhochschulen. Deutliche und nachvollziehbare Kritik findet sich z.B. auch an der ausführlich behandelten Oberstufenreform mit ihren Folgen für ein später aufzunehmendes Studium (S. 89ff.), zum sog. „Öffnungsbeschluss“ der Ministerpräsidenten der Länder im Jahr 1977 mit seinen negativen Auswirkungen auf die Hochschulen (S. 43ff.), an den zahlreichen unglücklichen Ver-

suchen, die Studienzeit zu verkürzen und an der Exzellenzinitiative und ihren tiefgreifenden Konsequenzen für die Hochschullandschaft (S. 281ff.). Die Darlegungen dazu enden mit einer für den Autor im Übrigen typischen Schlussbemerkung, die auch für weitere von ihm als kritisch angesehene Projekte und Reformvorhaben Geltung beanspruchen könnte – Turner wörtlich: „So bleibt das deutsche Hochschulsystem weiterhin verkorkst“ (S. 298).

Mag diese fast das gesamte Buch durchziehende kritische Grundhaltung des Autors in den dargelegten und vielen anderen Punkten auch schlüssig und nachvollziehbar sein, dürfte dies allerdings uneingeschränkt nicht für alle Einschätzungen gelten. So verkennt etwa seine Feststellung, das sich auf Studierende beziehende Ordnungsrecht sei kein Thema mehr, weil die Regelungen des Strafrechtes und des Hausrechtes ausreichen (S. 89), dass jedenfalls in der täglichen Praxis den sich auf die beiden genannten Rechtsbereiche beziehenden Sanktions- bzw. Handlungsmöglichkeiten Grenzen gesetzt sind. Die ausführliche Diskussion dieses Themas auf dem 14. Deutschen Hochschulrechtstag am 17.6.2019 in Bonn zur aktuellen Problematik der „Äußerungsfreiheit von Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer“ mag dafür ein Beleg sein. Auch dürften eher Zweifel an der Einschätzung des Autors bestehen, Hochschulräte seien nur ein „Modeartikel“, der bald durch andere Konstruktionen ersetzt werde (S. 80). Denn trotz aller anfänglichen Kritik an der Einführung von Hochschul-, Universitäts- oder Stiftungsräten dürfte sich dieses besondere Hochschulorgan mittlerweile in allen Ländern im Zuge der zunehmenden Autonomisierung der Hochschulen fest etabliert und seine Rolle als Aufsichts-, Kontroll- und Beratungsorgan gefunden haben.

In seinem Vorwort weist Turner darauf hin, es habe nicht die Absicht bestanden, alle Erscheinungen des Hochschulwesens der letzten Jahrzehnte darzustellen (S. 7). Dies dürfte eine Erklärung dafür sein, dass einige Themen nicht angesprochen werden. Dazu zählt – mit Ausnahme der kurzen Ausführungen zur Zulassung zum Medizinstudium (S. 119f.) – insbesondere der gesamte und komplexe Bereich der Hochschulmedizin, die mit ihrer Trias von Forschung, Lehre und Krankenversorgung bezogen auf den Hochschulbereich mit Abstand die meisten finanziellen Mittel beansprucht und seit Ende der 90er Jahre in den 14 Ländern, in denen sie staatlich vertreten ist, nicht zuletzt auf der Grundlage von Empfehlungen des Wissenschaftsrates enorme, teilweise auch kritisch zu sehende Veränderungen vor allem in organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht durchlau-

fen und auch noch vor sich hat. Auch fällt auf, dass die in den letzten Jahren zu konstatierende enorme, auch quantitative Entwicklung der privaten Fachhochschulen mit ihren zumeist dualen und berufsbegleitenden Studiengängen in der Diskussion ausgespart bleibt, obwohl an den derzeit 119 privaten Hochschulen in Deutschland, von denen immerhin 95 private Fachhochschulen sind, ca. 280000 Studierende eingeschrieben sind.

Diese wenigen kritischen Anmerkungen ändern jedoch nichts daran, dass Turner ein beeindruckendes, lezenswertes und spannendes Buch vorgelegt hat, mit dem er auf der Grundlage der prägnanten Befassung mit wesentlichen Entwicklungen, Reformvorhaben und Projekten der letzten 5 Jahrzehnte versucht, den Nachweis für seine immer wieder vorgetragene These zu erbringen (vgl. dazu z.B. seine Ausführungen im TAGESSPIEGEL vom 5.8.2019 mit dem Titel „Was der Exzellenz schadet“), dass sich viele Weichenstellungen in der Hochschulpolitik im Nachhinein als falsch erwiesen haben und, obwohl die dafür Verantwortlichen meist längst vergessen sind, die negativen Folgen dieser Entwicklungen immer noch spürbar sind. Zudem bleibt seine schlüssig belegte Prognose im Raum, dass es auch in Zukunft in der Hochschulpolitik einen „Zickzackkurs“ geben wird. Vor diesem Hintergrund kann sein sich von großer Sachkunde getragenes Werk, das in singulärer Weise in der Lage ist, eine der komplexesten Materien im Bildungsbereich auch für diejenigen zu durchdringen, der mit den speziellen Belangen von Hochschulen nicht so vertraut ist, nachdrücklich zur Lektüre empfohlen werden. Es sollte auf jeden Fall für diejenigen eine Pflichtlektüre sein, die sich vor allem berufsbedingt – in welcher Weise auch immer – mit Hochschulen beschäftigen bzw. zu befassen haben. Ganz besonders wünschenswert wäre es im Übrigen, wenn das Buch sowohl im Amt befindlichen als auch angehenden Wissenschaftsministerinnen und -ministern sowie jedenfalls den für den Wissenschaftsbereich verantwortlichen Abgeordneten in den Parlamenten zur Pflichtlektüre gemacht werden könnte.

Ulf Pallme König ist Rechtsanwalt in der Kanzlei ppp Rechtsanwälte Pittrof, Penner, Reimer & Partner in Düsseldorf, Kanzler der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf a.D., Honorarprofessor der dortigen Juristischen Fakultät sowie Vorsitzender des Vereins zur Förderung des deutschen & internationalen Wissenschaftsrecht